公共服务需求管理的历史脉络与现实逻辑
——社会主要矛盾的视角

盛明科　蔡振华
(湘潭大学 公共管理学院,湖南 湘潭 411105)

摘　要: 建立以人民为中心的公共服务需求管理体系是社会主要矛盾转化的必然要求。1949 年以来,我国公共服务需求管理历经政治指向、经济取向及社会转向三次逻辑转换。不同的历史阶段,受人口结构、法制程度、技术条件等因素影响,公共服务需求管理的内容、程式、制度不尽相同,整体上反映了政府与市场、社会之间关系的变迁轨迹。当前,人民日益增长的美好生活需要和不平衡不充分的发展之间的矛盾,在公共服务需求管理方面,就是要弥合经济高速增长与充分满足人民追求美好生活公共服务需要之间的沟壑,切实解决城乡、区域、群体间公共服务供给失衡,着力解决公共服务供给的滞后性和不充分性。推进新时代公共服务需求管理,必须在基本国情框架内把握公共服务需求管理的阶段性特征,辩证把握"变"与"不变"的契合点和趋向性,从信息、责任、主体、技术等维度着手,探究公共服务需求管理的优化进路。

关键词: 社会主要矛盾;国家治理;公共服务;公共需求
中图分类号:D 630　　**文献标识码:**A　　**文章编号:**1000-5919(2018)04-0023-10

党的十九大报告指出:"中国特色社会主义进入新时代,我国社会主要矛盾已经转化为人民日益增长的美好生活需要和不平衡不充分的发展之间的矛盾"。[①]习近平总书记关于社会主要矛盾转化的重要论断,是系统总结改革开放 40 年经验、科学研判当前国家发展形势的重要产物,是习近平新时代中国特色社会主义思想的重要内容,更是推进国家治理现代化建设的重要依据。如何依据新矛盾的变化,建立健全更公平更充分的公共服务体系,进而实现国家治理体系的公平化、法治化,是在新时代的历史方位上亟须解决的重大时代课题。在某种意义上,提高公共服务体系的公平性及充分程度,有赖于高质量、全方位的公共服务需求管理。那么,何谓公共需求管理呢?有学者认为,公共需求管理是对公共服务过程中民众的普遍性需求进行收集调查、分析整合、传递并进而吸纳转化为实际中可供民众享受的服务项目的整个过程。[②]这一定义界定了纵向层面的公共服务需求信息管理过程,较为新颖。然而,公共服务需求管理是一项复杂的、整体的公共管理工程,将之局限于需求信息管理,难免有失偏颇。笔者认为,公共服务需求管理是在坚持以人民为中心的发展思想指导下,对人民公共服务需要进行全方位管理的行为活动。这种管理活动会随着社会主要矛盾的转化而变化,其逻辑变迁始终在社会主要矛盾的总体框架内展开。因为,社会发展规律制约并规范着公共服务需求管理主体的行为模式,社会主要矛盾作为社会发展规律的重要体现,影响着管理主体的行动逻辑。本文采用历史比较的研究方法,以社会主要矛盾为研究视角,对公共服务需求管理的历史脉络作一纵览式梳理,并揭示目前制约公共服务需求管理活动的影响因素,

收稿日期:2018-04-26
作者简介:盛明科,男,湖南长沙人,湘潭大学公共管理学院教授。
基金项目:本研究得到国家社科基金重大招标项目"完善激励和约束并重的干部考核评价机制研究"(项目编号:18VSJ101)资助。

① 《中国共产党第十九次全国代表大会文件汇编》,北京:人民出版社 2017 年版,第 9 页。
② 陈水生:《公共服务需求管理:服务型政府建设的新议程》,《江苏行政学院学报》2017 年第 1 期,第 110 页。

进而提出相应的策略思路,以助力新时代背景下公共服务体系的现代化建设。

一、1949 年以来公共服务需求管理的历史逻辑

公共服务需求管理在不同国家 - 社会 - 历史时期有不同的表现形式。1949 年以来,我国公共服务需求管理大致经历了三个主要阶段,即政治指向时期、经济取向时期、社会转向时期。这种历史嬗变与社会主要矛盾的变化基本吻合。在政治层面的阶级矛盾占主导地位时,公共服务需求管理的立场、过程、方式,均带有浓厚的政治色彩;在经济层面的需要与生产为主要矛盾的时期,公共服务需求管理的经济指向较为明显;在需要与发展为主要矛盾的新时代,公共服务需求管理的社会化转向特征将日益凸显。从技术路线与实质内容两个维度,回顾公共服务需求管理活动的历史进程,不仅是总结以往公共服务需求管理经验的需要,而且能为社会化趋向的公共服务需求管理提供历史参照。

(一)政治指向的公共服务需求阶段

以历史实践观之,1949 年至改革开放初期的 30 年间,特别是“文化大革命”期间,由于特殊的历史背景、薄弱的经济基础、恶劣的国际环境,阶级斗争超越经济和社会建设占据党和国家工作的重心。尽管党的八大作出了关于社会主要矛盾的正确论断,即“人民对于建立先进的工业国的要求同落后的农业国的现实之间的矛盾,人民对于经济文化迅速发展的需要同当前经济文化不能满足人民需要的状况之间的矛盾”,但随着国内外局势的变化,社会主要矛盾逐渐衍变为“无产阶级与资产阶级、社会主义道路与资本主义道路的矛盾”①。“两个阶级”“两条道路”的矛盾,是矛盾在特定历史条件下的异化形式,实质上可归结为政治层面的阶级矛盾。在这种阶级矛盾的框架内,公共服务需求管理的政治意味较浓,并体现在诸多方面。

从需求内容来看,人民的公共服务需求意识并不显著,人民对基本温饱的需求强度远胜于公共服务。1949 年,新中国成立时,中国是世界贫困人口最多的国家,国民经济千疮百孔、国家事业百废待兴、人民生活一穷二白,大多数人民处于饥寒交迫的境地。对此,党和政府以满足人民的物质需要为奋斗目标,以恢复和发展国民经济为工作重点,制定实施过渡时期的总路线,积极展开土地制度改革、社会主义三大改造。“经济建设工作在整个国家生活中已经居于首要的地位”,“逐步改善人民的物质生活和文化生活,是我们的经常性和根本性的任务”。② 在保证人民生存需求的基础上,政府也加大了公共服务的供给力度。比如,为了改善城市职工的生活,政府实施工资制度,并由单位为职工直接支付劳动保险费、医药费、福利费。实际上,这一时期的公共服务是服从于政治建设和经济建设的政府供给导向模式,其政治化倾向尤为突出,由“政治指向”主导公共服务供给是此时公共服务需求管理的最大特色。在“大跃进”“人民公社化运动”以及“文化大革命”时期,受“阶级斗争为纲”思想路线的影响,我国公共服务需求管理活动基本处于紊乱状态,其政治意味达到巅峰。

就管理方式而论,以非制度性的政治动员、非程序性的行政指令为主。新中国成立伊始,为了整合社会力量、统合社会资源、稳定社会秩序,以迅速恢复和发展国民经济,党和政府在政治上实施高度集中的领导体制,在经济上采取有计划的经济管理体制。无论是三年土地制度革命、社会主义三大改造与建设,还是在公共服务需求管理活动方面,都是自上而下的群众路线与集中领导的有机结合。“过去计划经济时代的政府行为模式是单纯的管制型政府也就是所谓的全能主义的政府。在这种政府模式之下,行政权力渗透到社会生活的各个角落,人们社会生活的各个方面都处于行政权力的严格控制之下,很少有自主行动

① 参阅薄一波:《若干重大事件的决策和回顾》下卷,北京:人民出版社 1997 年版,第 623—635 页。
② 《周恩来选集》下卷,北京:人民出版社 1980 年版,第 133、144 页。

的余地。”①国家与社会的界限不明、公共领域和私人领域不分、国家权力的分化程度较低,整个国家治理主体的职权责体系不健全。应当看到,在打破旧的国家机器、建立新的政治体系之后,急需权威性的执政党凝聚人民力量、重建社会秩序、领导国家建设。再者,建立一整套健全的国家制度体系和法律体系需要一个渐进的过程,制度和法律要经过实践的不断检验,方能证明其功能效用。因而,在新中国成立之后,以有效的政治调节代替法律调节,采取群众路线与集中领导相统一的方式,管理公共服务需求,有其历史合理性与实践必然性。

(二)经济取向的公共服务需求阶段

尽管 1952—1978 年间人均 GDP 实际增长率仍然达到 4.05%②,但“就我们国家来讲,首先是要摆脱贫穷。要摆脱贫穷,就要找出一条比较快的发展道路。贫穷不是社会主义,发展太慢也不是社会主义”③。改革开放初期,以邓小平同志为核心的中央领导集体敏锐地认识到发展生产力的重要性,对社会主要矛盾作出了正确的研判,即“在社会主义改造基本完成后以后,我国所要解决的主要矛盾,是人民日益增长的物质文化需要同落后的社会生产之间的矛盾”。这种经济层面的需要与生产之间的矛盾,促使公共服务需求管理的驱动力由政治向经济转变。

在需求内容上,生存型需求和服务型需求并存。人的需要分为生存、享受和发展三个层次,人首先解决了基本的生存需要,才会谋求更高层次的需要。改革开放之初,我国社会生产力依旧落后、物质资源极度匮乏、经济制度尚待完善,人民对于衣食住行的基本需求是主要公共需求。1978 年,我国农村家庭恩格尔系数为 67.7%,城镇家庭约为 57.5%,按照联合国粮农组织的标准,平均数超过了 60% 的贫困线。以 1952 年价格计算,1978 年全国居民消费水平只有 143 元,只比 1952 年提高了 0.8 倍④,且此时的城镇化率仅为 17.9%。到 1981 年,仍然有 84% 的人口,生活在 1.25 美元的国际贫困线之下⑤。对此,党和政府工作的主线是以经济建设为中心、解放和发展生产力、为人民提供足够数量的物质财富和精神财富。为了满足人民的基本生产需求及提高公共服务需求总量,我们积极实施对内改革和对外开放。1978 年至 2016 年,社会消费品零售总额由 1527 亿元增长到 332316 亿元,国家进出口贸易总额由 355 亿元增长到 243386 亿元。40 年间,人民生活水平显著提高,1978 年至 2016 年,城镇居民人均可支配收入由 343 元增加到 33616 元,农村居民人均纯收入由 134 元增加到 12363 元,城镇化率跃升至 57.35%。同时,也在一定程度上保证了人民的服务型需求。比如,全国卫生机构医疗床位由 204 万张增加到 747 万张,其中,妇幼保健院(所、站)的床位由 1978 年的 1.16 万张增加到 2015 年的 19.54 万张,将近增长 20 倍。人民的服务型需求,是在生存型需求得到满足的前提下逐渐萌发、增长的。

在管理方式上,政府实现了由高度集中的计划管理向行政指导为主、市场调节为辅的重大转变。随着社会主义市场经济体制的深入完善,政治体制、行政体制改革也日趋深化,这不仅体现在政府职能转变上,更彰显在公共服务需求管理方式层面。市场供给满足民众的大部分需求,政府提供市场无法满足的基本公共服务,这是现代政府的当然责任⑥。因为,社会公共事务的复杂性程度不断提升,单纯依靠政府主体的服务供给,难以满足人民日益增长的多样性公共需求;再加之政府自由裁量权的扩张,政府机构臃肿、官员腐化、资源浪费、效率低下等痼疾,严重降低了政府公信力和执行力,扩大了民众与政府间的信任张

① 李景鹏:《从管制型政府向服务型政府的转变》,《新视野》2004 年第 5 期,第 40 页。

② 国家统计局国民经济综合统计司:《新中国六十年统计资料汇编》,北京:中国统计出版社 2010 年版,第 12 页。

③ 《邓小平文选》第 3 卷,北京:人民出版社 1993 年版,第 255 页。

④ 国家统计局国民经济综合统计司:《新中国五十五年统计资料汇编》,北京:中国统计出版社 2005 年版,第 14 页。

⑤ 鄢一龙:《中国社会主义探索的四个三十年》,《理论与改革》2017 年第 5 期,第 5 页。

⑥ Culpitt, I, *Welfare and Citizenship: beyond the Crisis of the Welfare State?* London: Sage Publications, 1992.

力;而经过几十年的发展,市场企业、社会组织的公共服务供给力极大提升。同时,在西方国家掀起的政府管理改革热潮,合同外包、竞争招标、特许经营等公共服务供给方式的流行,也在某种程度上影响了政府管理方式的转变。内外多重因素的合力效应,要求着力解决供不应求、供需脱节、供需错位等问题,也促使公共服务需求管理方式的市场化、社会化转向。

值得一提的是,开启服务型政府建设,是这一阶段的重要内容。早在 20 世纪末,国内学界已展开关于服务型政府建设的理论探讨,但这一主题进入政治视野却是新世纪以来,准确地说是在 2003 年“非典”疫情之后。自党的十七大将服务型政府建设作为行政体制改革的重要内容后,以转变职能、简政放权为核心的服务型政府建设取得了显著成就。目前,以人民为中心的服务型政府建设,破除公共服务领域人民满意度不高、获得感不够的体制机制因素,已成为新时代行政体制改革的重点。

(三)社会转向的公共服务需求阶段

几十年的高速经济增长,虽然从数量上保证了人民的基本物质需求和精神需求,但相应地产生了诸多问题,比如生态环境破坏、居民收入差距悬殊、区域发展不协调、社会矛盾频仍,等等。这些问题归结起来,就是人民对美好生活的需要与不平衡不充分的发展之间的矛盾。这一新的社会主要矛盾,实质上是社会层面的需要与发展之间的矛盾。社会主要矛盾的转化,意味着党和政府注意力、聚焦点的社会性变化,意味着今后工作方针政策的社会指向更加明确,也意味着我国公共服务需求管理的社会转向度更加清晰。

目前,民众对公共服务已不仅仅满足于数量的增多,还提出了品质和环境方面更高的要求;不同群体的公共服务需求存在差异,户籍人口与外来人口,不同行政区域人口的公共服务需求差异明显。① 公共服务需求已成为人民的主要公共需求。公共服务作为现代社会的主要公共资源,其适用对象与受益主体只能是广大人民,这由公共服务的公共性特征、公众的社会主体性共同规定。平等享有国家提供的公共服务是公民的基本“社会权利”,使所有人都能平等获得“社会通行标准”的公共服务是国家必须履行的一项基本职能。② 在公共服务供给上,这是首要考虑的基本原则或者说价值理念。对此,政府作为公共利益的维护者与公共服务的直接供给者,不仅要侧重于公众公共需求的数量与质量,而且要着眼于民众需求的差异性,回归公共服务需求管理的社会性本质,以期满足不同职业群体的公共服务需求或相同职业群体的不同类型需求。

理论而言,社会性是政府的本源属性,对政府而言具有本源性的意义。确切地说,国家是社会在一定发展阶段上的产物;国家是承认:这个社会陷入了不可解决的自我矛盾,分裂为不可调和的对立面而又无力摆脱这些对立面。而为了使这些对立方面,这些经济利益相互冲突的阶级,不致在无谓的斗争中把自己和社会消灭,就需要有一种表面上凌驾于社会之上的力量,这种力量应当缓和冲突,把冲突保持在“秩序”的范围以内;这种从社会中产生但又自居于社会之上并且日益同社会相异化的力量,就是国家。③ 政府是社会不断发展的产物,在政府成为一个组织实体之前,社会已然客观存在。公共服务需求管理的社会转向,正是政府的价值依归所在。“一切政治权力起先都是以某种经济的、社会的职能为基础的”“政治统治到处都是以执行某种社会职能为基础,而且政治统治只有在它执行了它的这种社会职能时才能持续下去”。④ 如果一个政府不能有效地吸纳、代表和反映社会对它的要求,如果一个政府对社会的要求没有任何回应能力,那么,这个政府就是

① 孟兆敏:《快速城市化背景下城市公共服务需求偏好研究——以上海为例》,《南方人口》2014 年第 5 期,第 29 页。

② 参阅 T·H. 马歇尔、安东尼·吉登斯:《公民身份与社会阶级》,郭忠华、刘训练主编,南京:江苏人民出版社 2008 年版,第 10—21 页。

③ 《马克思恩格斯选集》第 4 卷,北京:人民出版社 2012 年版,第 186—187 页。

④ 《马克思恩格斯选集》第 3 卷,北京:人民出版社 2012 年版,第 563、559—560 页。

一个没有能力的政府。因此,从某种意义上我们完全可以说,政府的生命力来自于它的社会服务作用。① 可见,政府的社会性是公共性的价值实现形式,它作用的场域是整个现实社会空间,它发挥的效果必须满足社会公众的利益需要,并获得他们的客观评判。倘若政府在开展行政活动过程中背弃了其社会性属性,那么它持续存在的意义也自然而然地会逐渐流失。

改革开放以来,政府片面强调经济效率、经济绩效,而忽略了公共服务绩效、社会效果以及公众的满意度。公共服务供给中政府责任的实现方式及其具体角色定位并没有得到十分明确和精细的划分,也没有形成一个有机衔接各种供给主体和供给方式的"复合式供给机制"。② 鉴于此种理念带来了诸多弊端,在新的矛盾框架内,政府应坚持以人民的公共服务需求为行为导向与价值追求,增强政府适应社会、服务社会的能力,以适应社会事实的多样性、社会过程的复杂性、社会结果的不确定性与风险性等现实特质。不仅要将公共服务需求管理理念落实在行政实践中;而且要以满足人民公共服务需求为基础和前提,引导公众广泛参与公共服务决策活动,充分激发人民的主体活力;更要加大对社会组织的培育与扶持力度,突破政府单中心治理社会事务的垄断局面,建立一种多中心平等共治的关系,实现公共服务的市场化、网络化、社会化供给。

二、公共服务需求管理逻辑变化的比较分析

公共服务需求管理的历史逻辑,既有其重复的线性方式,也有其变化的非线性方式。这种变与不变的关键,在于我国社会主义初级阶段的基本国情没有变,在于我国社会主要矛盾的具体内涵发生了三次转化。辩证地把握我国社会主义初级阶段的阶段性特征,是理解公共服务需求管理三次逻辑变化的基本前提。运用马克思主义的历史比较法,大致归纳公共服务需求管理三个阶段的共性及差异,能为公共服务体系的现代化建设提供一定的理论参考。

(一)三次逻辑的共性特点

在需求载体上,虽然在不同时期有不同的侧重点,但始终没发生质的变化。公共服务是政府为满足社会公共需要而提供产品与服务的总称,具有满足社会公共需要和公民平等享受两个主要特征。③ 无论将公共服务作何种分类,或是细化为基本公共服务,其基本内容无外乎就业、教育、医疗卫生、社会保障、生态环境、公共文化等范畴。这些公共服务需求管理的物质载体,不会因社会制度、社会结构、社会发展程度的变化而改变,依旧客观存在于政府的管理领域内。然而在不同时期,政府公共服务供给的侧重点会有所差异。改革开放以前,为了改变贫困落后的局面,国家亟须发展生产,因而以保障职工福利的公共服务占据了主要地位,并且在"百花齐放、百家争鸣"方针的指引下,公共文化服务也得到了较大保障。1954 年,国家预算用于文教、卫生和社会福利事业的支出等于 1950 年的 4.9 倍,占整个财政支出的比重也从 1950 年 11.1% 增加到 14.7%。改革开放初期,高技能人才短缺、人民受教育程度普遍较低,为了适应经济发展的人才需求,保障人民的公共教育服务、解决知青的就业问题成为公共服务需求管理的主要内容。在 2003 年"非典"疫情爆发之后,完善医疗卫生和社会保障事业成为重点管理内容。现阶段我国即将全面建成小康社会,人民生活普遍殷实,但人口老龄化、生态环境破坏等问题较为突出,公共就业服务、生态环境治理等重要性日渐凸显。

在管理模式上,体现为党委领导、政府主导、社会参与的管理形式。由"工农兵学商,党是领导一切的"到"党政军民学,东西南北中,党是领导一切的",充分说明了党的领导是中国特色社会主义最本质的特征、中国特色社会主义制度最大的优势。同理,我国公共服务需求管理活动的

① 王乐夫:《论公共管理的社会性内涵及其他》,《政治学研究》2001 年第 3 期,第 80 页。
② 郁建兴:《中国的公共服务体系:发展历程、社会政策与体制机制》,《学术月刊》2011 年第 3 期,第 13 页。
③ 李军鹏:《公共服务型政府建设指南》,北京:中共党史出版社 2006 年版,第 19 页。

最大政治保障是坚持党的领导。同时,在公共服务需求管理过程中,政府的主导地位依旧不会改变。从经济人假设理论来看,追逐利益的最大化是市场组织最主要的特征,市场组织的自利性、逐利性等局限,规定不能由市场企业或社会组织主导公共服务的供给。而政府是由人民选举出来的,其人民性、公共性、社会性等本质属性,要求政府必须坚持以人民为中心管理公共服务需求。历史地看,从“高度集中的计划管理”,到“行政指导为主、市场调节为辅”,再到“市场在资源配置中起决定性作用,更好地发挥政府作用”,政府的公共服务供给权限不断下放,但主导地位是其他组织难以替代的。就市场企业、社会组织而言,其参与公共服务需求管理的力度不断加大,是其自身成熟度的必然结果,也是人民多样性公共服务需求的必然要求。

值得注意的是,价值依归一致,是公共服务需求管理在不同时期的最大共同点。我国国体、政体及宪法共同规定,为人民服务、增进人民福祉是党和政府一切工作的出发点和落脚点。人民性的管理思维、管理理念、管理要义,贯穿了整个公共服务需求管理的历史主线。从政治技术、经济绩效到社会协同,公共服务需求管理的界面及手段发生了较大的变化,但以人民为中心的管理思想始终不变。

(二)逻辑变化的影响因素

通过提炼不同时期公共服务需求管理的共同点之后,着重探究逻辑变化的影响因素,尤为必要。为什么公共服务需求管理会发生三次总体变化?从宏观层面来看,公共服务需求管理的逻辑变迁,最主要地是受社会主要矛盾、社会经济文化条件的影响。具体而言,公共服务需求管理的影响因素有以下几点。

其一,人口结构。人口结构尤其是年龄结构对公共服务需求管理活动具有重要影响,对政府制定公共服务政策也会产生重要的作用。在改革开放初期,我国人口老龄化程度较低,民众受教育程度也不高;而目前,我国已步入“老龄社会”,民众的受教育水平也显著提升。据统计,65 岁以上的人口由 1982 年的 4.9% 上升至 2016 年的 10.8% ,而不满 16 周岁的人口却由 33.6% 下降到 17.7% 。以生育政策为例,可以有效解释人口结构对公共服务需求管理的显著影响。过去,我们实施的是以控制人口数量为目标的严格的计划生育政策,“少生快富奔小康”“经济搞上去,人口降下来”“家事国事天下事,计划生育是大事”等标语口号,在上世纪末甚为流行;而在 2015 年 10 月 29 日,党的十八届五中全会决定全面实施放开二胎政策,以应对人口老龄化、重拾人口红利。因为,在社会主义市场经济的起步阶段,即使有国家分配工作的政策,也难以保证大量的就业,为了避免由失业带来的社会秩序失范、社会矛盾频发等问题,唯有实施极为严格的控制人口政策;如今,改革的人口红利逐步流失,人口老龄化问题日趋严重,人口结构的变化促使国家调整生育政策。

其二,法制程度。实现公共服务需求管理的程序化、合理性,关键在于法制权威的制度保障。我国的民主法制进程,是一个持续渐进的过程。新中国成立之后,党和政府就开始筹备国家法制工作,在 1954 年颁布实施了《中华人民共和国宪法》,为公共服务需求管理工作提供了根本法制基础。然而,“文革”的爆发摧毁了宪法建立的民主政治体制,破坏了国家正常的法治秩序,导致公共服务需求管理的非程序化发展。可以说,在阶级矛盾为主时期,我国法制建设尚不健全,公共服务需求管理缺乏强有力的法制支撑,人治化色彩浓厚的管理现象严重。改革开放以来,基于对“文革”的深刻反思,党和政府着手加强社会主义民主法制建设,使一切工作拥有强力的法理依据与法制保障,并基本形成以宪法为核心的中国特色社会主义法律体系,正沿着中国特色社会主义法治体系建设道路阔步前行。1978 年以来的 40 年里,随着民主法制程度的日渐提升,公共服务需求管理的规范化、秩序化特征日趋明显。目前,在法治中国、法治政府、法治社会的一体化进程中,公共服务需求管理的社会化转向,将会沿着法治化、程序化的路径有序前进。

其三,社会力量。尽管政府在公共服务需求管理中占主导地位,但依旧不可忽视市场企业、社会组织的力量。几十年来,我国社会组织的力量发生了多重变化,并影响着公共服务需求管理的

方式变迁。在改革开放前,由于整个国家处于奠基稳固阶段,并未重视社会体制的发展,社会组织的活跃度、成熟度不够;并且在高度集中的政治经济体制下,社会组织的活力受到束缚,无论在机会还是实力上,均不具备参与公共服务需求管理的条件。改革开放以来,随着社会主义市场经济体制的深化,以及政治体制与行政体制的渐进变革,政府从政策、财政、补贴优惠等方面,给予了社会组织更多地扶持力度,社会组织的数量和质量均得到大幅度提升,在参与公共服务需求管理活动上发挥了积极作用。在新时代背景下,政府对社会力量的策略已由“主导、辅导”向“引导”转变,引导的目标指向不仅体现在经济发展领域,更体现在公共服务需求管理上。

其四,技术条件。从技术角度分析公共服务需求管理变迁的原因,是适应信息社会的必然要求。改革开放前,全球正处于第三次技术革命的蓬勃发展时期,并且受发展目标与政治局势的影响,我国科技发展的重点在国防军工、重工业领域,并未注重公共服务领域的技术开发、技术应用。1978 年以来,我们不仅积极引进国外的先进管理经验、管理技术,而且注重结合我国发展实际,加强政务信息服务的发展。尤其是 21 世纪后,我国的公共服务信息化水平得到跨越式提升。目前,我国已建有三千多家政务服务中心,其中,省市级政务服务中心 377 家,县级政务服务中心 2740 家,乡镇便民服务中心 37334 家,基本实现了专门服务机构的全覆盖。与此同时,互联网 + 民生、互联网 + 政务服务等在部分地区已取得成效,为地方公共服务供给提供了有力的支撑,大数据对于公共服务需求管理的促进作用也正逐步体现。

三、新时代公共服务需求管理的实践路径

在新的历史方位上实现公共服务需求的有效管理,是应对新矛盾的重要举措。长期以来,粗放式的公共服务供给,衍生了供需脱节、供需错位、供不应求等问题,严重降低了政府的公信力。这种现象的深层动因,或者说公共服务需求管理的现实困局在于,以供给导向替代需求导向、政府责任的唯 GDP 论根深蒂固、社会资本参与公共服务的机制障碍、先进技术的应用力度不够。因而,从主客体信息交互、供给责任厘定、技术支撑等层面,系统思考公共服务需求管理的优化策略,尤为必要。

第一,构建公共需求信息表达机制。深入了解公众的公共服务需求信息,是实现公共服务有效供给的前提。然而,政府往往依据各类经济指数或数据显示的情况,如居民人均消费支出,来判断公众的需求偏好。或许经济指数是反映社会经济状况最直观而形象的方式,但却不足以准确研判公众满意度的高低与否。从心理学角度来看,政府行动主体的行政心理与社会公众的日常心理差异较为明显。人类社会个体依据劳动分工的不同,而在社会场域中扮演着不同的角色,角色相异所附带的是角色体验与职业感受的差异性,为了尊重这种客观存在的差异性,就不能以此在的感受来判定他者的心理活动,这同样适用于回应公众需求上。公共服务需求信息是一种特殊资源,它的深度隐匿性、迅速流动性及高度不确定性,往往容易导致信息失真、信息错位、信息遗失等问题。政府有效防范这一信息风险的重要途径,即是构建公共需求信息管理系统。提升公共服务的共享水平,加快促进基本公共服务均等化的实现,必须确切了解民众在公共服务方面的真实需求,否则公共服务供给就成了无源之水、无本之木。① 对此,不仅需要通过建立信息资源管理库,加强对公共需求信息的收集、筛选、分析与整理;而且要扩大民众在公共服务决策过程中的参与度,充分吸纳民众对公共服务供给的意见,进而引导公众的有效需求转化为实际可见可及的服务产品。因为,“唯有公意才能按照国家创制的目的即公共幸福,来指导国家的各种力量”②;“只有让公民的需求得到充分地表达,政府提供公共服务的逻辑起点才能回归正常”③。

---

① 尹栾玉:《基本公共服务:理论、现状与对策分析》,《政治学研究》2016 年第 5 期,第 83 页。

② 卢梭:《社会契约论》,何兆武译,北京:商务印书馆 1980 年版,第 35 页。

③ 陈国权、张岚:《从政府供给到公共需求——公共服务的导向问题研究》,《人民论坛》2010 年第 1 期,第 33 页。

第二,搭建多元共治服务供给桥梁。充分吸纳社会资本参与公共服务供给,是满足人民有效公共服务需求的必由之路。公众需求的多样化以及复杂性,使得政府在公共服务供给上的不可治理性日渐凸显。因此,实现政府与其他社会行动主体的合作供给,是公共服务需求管理的重要环节。然而,在此过程中,彼此间的责任边界不明、信任机制不全、利益分配不均等问题突显。鉴于此,有必要在公共服务供给的合作方之间建立一种新型的契约关系,并通过规范的合作规则和合法的运行机制予以制度化、系统化。实际上,政府与其他服务供给方并不是边界明晰、互相对抗或存在利益交织的竞争对手关系,而是界限模糊、相互促进、平等独立的合作伙伴关系。它们从对抗走向合作的基础前提是彼此信任、共同承诺、利益共享、风险共担,而基本方式则是沟通、对话、谈判、协商。具体而言,主观价值层面的相互信任是二者合作的基本条件,信任构成了合作的可能,这亦适用于其他任何性质的合作活动。政府对其他社会主体的信任是基于对方的特有属性,如社会组织的服务创新性、自我组织性、志愿服务性、灵活性;而社会组织对政府的信任则是基于政府的权威性、公信力、财政资助,在公共服务供给过程中,政府能为社会组织提供政策倾斜、财政投入、法制保障、行政监管、合法性来源等。“共同承诺”在于目标的统一性,政府与社会组织存在的意义或使命就是为了维护民众的公共利益,因而,它们不自觉地通过各自的工作对民众做出某种不同程度的承诺。“利益共享”中的“利益”更多的是一种崇高层面的利益,并非组织或个人利益,这种“高尚”利益在于享受为民众服务、增进人民福祉的过程,譬如,名望、赞誉等精神层面的利益。“风险共担”即是在合作开始之前规定,倘若在合作过程中出现了未知或难以预测的风险、失误,责任究竟应该如何界定的问题。诚然,不同特性的合作基础有不同类型的规定形式:前两种合作基础是无须经过法律、制度等形式而作出的不成文规定,后两种必然要通过约定、合同、条例等文本形式加以规定成型。因而,要想健全政府与社会组织的合作共治机制,必然要梳理清晰二者的内在结构,并降低外部相关因素的影响程度。

第三,建立健全政府绩效责任机制。建立既有针对性又具可行性的政府绩效责任机制,是实现公共服务需求管理秩序化的重要保障。那么,何谓政府绩效责任?约翰·优尔(John Uhr)认为,“政府责任一词可追溯到政府财政支出必须是可核实的与可控制的这一要求”。① 换言之,对政府财政支出的绩效评估就是政府责任的涵义来源。此外,保罗·托马斯(Paul G. Thomas)的责任二分法,将规则/服从责任与绩效/结果责任作为十二组政府责任的一组内容。② 同时,罗伯特·本恩(Robert D. Behn)也将绩效责任(Accountability for Performance)视为除了财政责任(Accountability for Finances)、公平责任(Accountability for Fairness)之外的政府责任的一项重要内容,并在此基础上创造了影响颇深的360度绩效责任理论,认为“公共部门责任环境中的每一个人都负有提高绩效的责任”。③ 由是观之,政府绩效责任是不同于其他类型政府责任的综合责任范畴,是由相互关联的责任系统组成的家族。实际上,政府的责任类型与责任范围要随着社会经济发展的切实需要来增添和调整,其制度安排和程序设计也是一个不断完善的过程。④ 在改善公共服务需求管理上,政府绩效责任的作用尤为明显。因为,绩效责任通过制定一系列的绩效指标,把政府的整体责任巧妙地转化为政治官员和公务员的个体责任,具有极强的操作性和实用性。⑤ 本质而言,政府绩效责任以满足公众日益增长的公共需求为主旨,以是否产生良好的绩效、是否满足公众的需求、是否

---

① Uhr John. *Redesigning Accountability:From Muddles to Maps*. Australian Quarterly,Winter 1993:p1 -16.

② B. Guy Peters, Jon Pierre. *Handbook of Public Administration*. SAGE Publications. 2003:p551 -552.

③ Robert D. Behn. *Rethinking Democratic Accountablity*. Brookings Institution Press. 2001:p6,pp.196 -217.

④ 徐湘林:《社会转型与国家治理——中国政治体制改革取向及其政策选择》,《政治学研究》2015 年第 1 期,第 8 页。

⑤ 李军鹏:《责任政府与政府问责制》,北京:人民出版社 2009 年版,第 78 页。

创造公共价值作为衡量政府工作的重要标度,它强调增强公共服务需求的回应性、可及性,侧重于政府职能的社会化转向,其柔性支撑在于一种以回应型、契约型、开放型、结果型为基本特质的绩效文化。这些特征从多层面多维度多方位彰显了政府责任的服务趋向,以政府绩效责任为重点加强责任型政府建设,是适应公共服务需求管理的社会性逻辑的内在要求。

第四,依托信息技术改善管理方式。先进的信息技术为公共服务需求管理提供了重要的技治支撑。准确地说,这种支撑作用主要体现在提高供给效率、降低服务成本上。大数据时代的到来,不仅给 21 世纪的世界信息互联安装了一个“助推器”,也给各国政府加快创新服务启动了一个“赛跑器”。① 政府在提供公共服务的过程中,还会存在着服务质量低劣、服务程序烦琐、服务价格昂贵以及不能满足公众的个性化需求等弊端,导致公众对政府的质疑和不满。② 在信息技术落后时期,政府难以有效精准吸纳公众的公共服务需求信息,因而不可避免地在供给上出现滞后、低效等问题。目前,我们可以充分借助大数据、云计算、互联网 + 等技术,发挥其数据海量蕴藏、信息高效传递、信息高度集成、资源重组聚合等特征,缩小公共服务的供给链以及与民众的心理距离,实现政府公共服务决策信息与民众公共服务需求信息的有机互动,提升政府服务决策的科学性、灵活性、有效性,通过智慧化供给,切实满足社会公众的有效公共服务需求。另外,实现公共服务供给的信息公开和过程监控,将公共服务资源的配置情况通过网络渠道及时反馈给民众,能有效防范资源配置不均、供需错位风险。诚然,先进科技的普及率需要较高的成本,技术应用过程中存在难以预测的信息风险,在广大农村地区先进技术的可认知度、可接受度还较低,不可能及时实现诸多技术的总体应用,而是以试点先行、摸着石头过河的改革路径,稳步有序地提升公共服务需求管理的信息化水平。

四、结　语

综上所述,公共服务需求管理的逻辑转换,不仅呈现了人民公共服务需求、政府公共服务供给的历史脉络,而且见证了政府与市场、社会的关系变迁。由政府主导市场发展转变为引导市场发展,由政社合一到政府与社会的关系明晰,既体现了人民主体性意识的不断激发、社会市场创造活力的生气蓬勃,亦不同程度地影响公共服务需求管理的变化。公共服务需求管理的共性及差异,是与社会主要矛盾的具体内涵转化相适应的。新时代背景下,社会主要矛盾的主要方面转化为不平衡不充分的发展,这体现在公共服务需求管理上,即是:追求高速 GDP 增长的绩效目标与满足人民总体服务需要之间的张力、地区间群体间的公共服务供给不均、公共服务体制改革的滞后性、不充分性,等等。对此,我们要在基本国情的总体框架内把握公共服务需求管理的阶段性特征,辩证把握“变”与“不变”的契合点、耦合性、趋向性。与此同时,公共服务需求管理的信息、责任、主体、技术四维实践逻辑,并非孤立、割裂的关系,它们之间相辅相成、紧密相连、有机统一。

需要说明的是,本文采用的是历史比较的方法,难免会有瑕疵遭受质疑。然而,本文力图呈现的是关于公共服务需求管理的整体逻辑认识。从宏观历史层面剖析公共服务需求管理的总体路径,并紧扣社会主要矛盾的转化,阐释影响公共服务需求管理的因素,进而围绕现实过程中尤为紧要的问题,提出较具针对性、系统性、前瞻性的策略思路,在某种意义上遵循了历史辩证唯物主义的研究理路,能为观察历史与实践的公共服务需求管理,提供一种概括性的全新视角。未来,应着重加强对公共服务需求管理的机制障碍问题研究、对人民服务型需求的调查实证研究,尤其是人民迫切关心的不平衡问题研究。唯有从不同视角、不同方法,集聚关于公共服务需求管理研究的

---

① 王华华:《大数据时代 2.0 服务型政府:内涵、要求与路径》,《党政研究》2017 年第 3 期,第 92 页。

② 参阅 E. S. 萨瓦斯:《民营化与公私部门的伙伴关系》,周志忍等译,北京:中国人民大学出版社 2002 年版,第 4—49 页。

合力效应,才能从学理层面推动这一主题的聚焦研究,进而才能推动公共服务体系的现代化建设实践。

The Historical Process and Realistic Logic of the Management for the Demand of Public Service: from the Perspective of the Main Social Contradictions

Sheng Mingke, Cai Zhenhua

(*School of Public Administration*, *Xiangtan University*, *Xiangtan* 411105, *China*)

Abstract: Establishing a people-centered management system for the demand of public service is an inevitable requirement for the transformation of major social contradictions. China's management for the demand of public service has undergone three logical transformations including political orientation, economic orientation and social transformation since the founding of the People's Republic of China. In different historical stages, the contents, patterns and systems of the management for the demand of public service are varied under the influence of demographic structure, degree of legal institution, technical conditions and other factors, and they generally reflect the trajectory of changes in the government's relationship with market and society. In order to solve the contradiction between the people's growing demand for better life and the unbalanced and inadequate development at present, it's necessary to bridge the gap between the rapid economic growth and the need to satisfy people's pursuit for a better public service, to overcome the imbalance of public service between urban and rural areas, and between different regions and groups of people, and to make an effort to get rid of the hysteresis and inadequacy in public service supply. To promote the management for the demand of public service in the new era, we must grasp the phased characteristics of the management for the demand of public service within the framework of our basic national conditions, and dialectically grasp the integrating points and tropism of "change" and "unchange". Moreover, we must explore the optimal approach to the management for the demand of public service from the dimensions of information, responsibility, subjectivity and technology.

Key words: main social contradiction, state governance, public service, public demand

(责任编辑　　刘曙光)